

LAS TIERRAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

1. CONTEXTO



Con la expedición en junio de 2011 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en junio de 2011 el país tiene una oportunidad histórica para contribuir a reparar el daño generado a las víctimas. Su aplicación en medio del conflicto genera importantes desafíos para asegurar que mientras se avanza hacia la reparación y la restitución, se adoptan medidas adecuadas para prevenir el desplazamiento y atender a las personas desplazadas, donde la protección de la vida, la prevención del reclutamiento y de la violencia sexual por motivos de género, y la protección de comunidades indígenas y afrocolombianas son las principales prioridades.

Las personas desplazadas, de origen rural en su mayoría, son el grupo mayor de víctimas en el país y, seguramente, quienes más se han visto afectadas por el abandono y despojo de tierras. Cerca de cuatro millones de personas desplazadas y entre 5 y 6 millones de hectáreas abandonadas y/o despojadas reflejan la magnitud del reto que el Estado colombiano tiene que afrontar para restituir las tierras y proteger las vidas de las víctimas que las reclaman.

Uno de los principales impactos del conflicto armado en el país, ya sea como causa o como consecuencia, ha sido el abandono y/o despojo de las tierras por parte de actores armados, o de terceros que los usaron, para preservar el uso estratégico del territorio. Los intereses sobre el uso del territorio generaron presión sobre la población civil, ocasionando el desplazamiento forzado y la apropiación violenta o fraudulenta de las tierras.

2. CIFRAS

No es posible saber con precisión la cantidad exacta de tierras abandonadas o despojadas en el país, dada la debilidad de los sistemas de catastro y registro. Sin embargo, tanto las instituciones como la sociedad civil han hecho un esfuerzo importante por estimar la cantidad de hectáreas que fueron abandonadas y/o despojadas y las características de la relación que tenían las víctimas con esos predios:

De otro lado, a través del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio del Gobierno nacional (Acción Social y Ministerio de Agricultura, y a partir del 1 de enero de 2012 Unidad de Restitución de Tierras), se avanzó en la identificación y protección jurídica de las tierras que abandonaron las personas desplazadas, siendo el primer paso hacia su restitución.

Hectáreas abandonadas y/o despojadas	6.5 millones de hectáreas (equivalente al 15% de la superficie agropecuaria del país) Fuente: Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social y Comisión de Seguimiento a la Política Pública Otras fuentes: entre 4 y 10 millones de hectáreas
Porcentaje de población desplazada que perdió un bien, a causa del desplazamiento	82% de la población desplazada incluida en el Registro Único de PD. Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública
Porcentaje de población desplazada que abandonó específicamente tierras	40.7% de la población desplazada incluida en el Registro Único de PD. Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública
Ingresos que han dejado de percibir los desplazados por la pérdida de sus bienes	\$59.8 billones (en el periodo 1980-2010). Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública

Total Hectáreas protegidas Fuente: Informe Trimestral Proyecto de Proyección de Tierras y Patrimonio del Ministerio de Agricultura, Julio – Septiembre de 2011	5.699.680 millones de hectáreas que fueron abandonadas o estaban en riesgo												
Total personas beneficiarias de la protección de sus predios Fuente: Informe Trimestral Proyecto de Proyección de Tierras y Patrimonio del Ministerio de Agricultura, Julio – Septiembre de 2011	126.484 personas												
Departamentos con más cantidad de medidas de protección de tierras abandonadas	<table border="1"> <tr> <td>Antioquia</td> <td>17.58%</td> </tr> <tr> <td>Bolívar</td> <td>11.11%</td> </tr> <tr> <td>Meta</td> <td>8.86%</td> </tr> <tr> <td>Tolima</td> <td>5.27%</td> </tr> <tr> <td>Caquetá</td> <td>4.1%</td> </tr> <tr> <td>Putumayo</td> <td>4.1%</td> </tr> </table>	Antioquia	17.58%	Bolívar	11.11%	Meta	8.86%	Tolima	5.27%	Caquetá	4.1%	Putumayo	4.1%
Antioquia	17.58%												
Bolívar	11.11%												
Meta	8.86%												
Tolima	5.27%												
Caquetá	4.1%												
Putumayo	4.1%												
Fuente: Informe Semestral Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social. Enero-Junio de 2010 Fecha de corte: 30 de abril de 2010													

3. ¿CÓMO DESPOJARON DE SUS TIERRAS A LAS PERSONAS DESPLAZADAS?

El despojo de tierras en Colombia se ha dado de diversas formas y por diferentes actores, incluyendo actores armados y terceros con interés en el uso estratégico del territorio. Algunas instituciones (entre ellas el Proyecto Tierras del gobierno nacional y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) han avanzado en identificar tipologías sobre los despojos en el país, identificándose como mecanismos:

- La coerción y violencia a través de amenazas;
- Las violaciones graves a los derechos humanos;
- La destrucción de documentos y oficinas notariales y de registro de instrumentos públicos;
- La compraventa forzada;

- La apropiación de predios del Estado;
- Los actos ilegales de venta entre particulares;
- Las actuaciones arbitrarias de las autoridades que adjudican la tierra;
- Las decisiones judiciales injustificadas;
- La falsificación de títulos de escrituras públicas;
- La compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas.

El reclutamiento forzado también se constituye en un generador de despojo, debido a su relación directa con el desplazamiento. Según la Comisión de Seguimiento, un 3.7% de las familias desplazadas aduce como causa de su movilización la amenaza de reclutamiento forzado de algún miembro de la familia, lo que conllevó al consecuente abandono de la tierra y los bienes.

Dado que en el marco del conflicto armado persisten los intereses estratégicos de diferentes actores sobre el territorio, el ACNUR ha llamado la atención al Gobierno colombiano sobre la necesidad de identificar nuevas tipologías de despojo.

4. AFECTACIÓN A GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

Las comunidades afrodescendientes e indígenas, debido a su ubicación en zonas de control estratégico de los grupos armados, tienen un mayor nivel de amenaza frente a los efectos del conflicto.

Como señala el cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, elaborado por ACNUR y PNUD, en su capítulo sobre “Desplazamiento forzado, tierras y territorios”, las privaciones al uso y control de los territorios, producidas por destrucción, invasión o explotación indebida de los recursos naturales, y la pérdida de manejo por parte de sus autoridades propias, arriban a afrocolombianos e indígenas la posibilidad de vivir en su hábitat y de preservar sus culturas y tradiciones. [1]

Es por esto que el ACNUR, en cumplimiento de su mandato como agencia de protección, ha priorizado el trabajo con organizaciones étnico territoriales en las zonas con mayores niveles de riesgo. El objetivo de ello es visibilizar su situación y apoyar sus procesos de fortalecimiento organizativo y comunitario, así como la implementación de sus estrategias de prevención e interlocución con las autoridades locales, departamentales y nacionales.

En el caso de las mujeres, las consideraciones de protección de sus derechos sobre la tierra deben enfocarse en la igualdad en el acceso a los mecanismos de protección patrimonial y a los programas de adjudicación, garantizando que en los procesos de reparación y restitución se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres cabeza de familia, con hijos e hijas, y se tomen medidas para garantizar su participación en las decisiones sobre la restitución, teniendo en cuenta que, en Colombia, una cuarta parte de las tierras abandonadas por las familias desplazadas estaban a nombre de ellas (26%)[2].

En la Ley de Víctimas se incorporaron normas con enfoque diferencial de género, como la titulación conjunta del predio restituído a la pareja que lo abandonó y la preferencia en la atención de solicitudes de restitución formuladas por mujeres.

5. La restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas

La ley 1448 de 2011 identificó importantes medidas para la protección, asistencia y reparación de las víctimas en el país, incluyendo procedimientos específicos para la restitución de las tierras de las víctimas, incluidas entre ellas la población desplazada. Algunos de los avances más importantes reconocidos en la Ley, desde la perspectiva del ACNUR, son: i) la definición de presunciones sobre las cuales se establece que se dieron los despojos en el país, dado que reconocen las causas y múltiples formas que han usado actores armados y terceros para despojar las tierras; ii) la definición de medidas específicas para restituir y reconocer los derechos de las mujeres sobre la propiedad de la tierra; y iii) el establecimiento de un procedimiento mixto, que combina labores administrativas (de la Unidad de Restitución) y judiciales (a través de Jueces y Magistrados creados especialmente para esta tarea).

Dado que una de las principales preocupaciones para avanzar hacia la restitución de las tierras en el país son las condiciones de seguridad de las zonas donde ésta se realizará y la protección de quienes reclaman tierras, el ACNUR está contribuyendo con las autoridades (Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Comité Interinstitucional de Inteligencia para la Restitución de Tierras – CI2RT) para que se identifiquen y analicen adecuadamente todos los factores que eventualmente pueden generar riesgos para el proceso de restitución.



ACNUR/ ACNUR ha asesorado la formulación de instrumentos de protección de las tierras de la población desplazada.

El proceso de restitución empezó formalmente en el país a partir del 1 de enero de 2012. Sin embargo, por disposición legal, su implementación es gradual y progresiva, priorizándose hasta el momento 12 zonas en el país donde se podrá avanzar en las reclamaciones de tierras: Catatumbo, Cauca y Valle, Magdalena Medio, Magdalena y Cesar, Montes de María, Nariño, Putumayo, Resto de Antioquia, Sur de Córdoba y bajo Cauca antioqueño, Sur del Meta, Tolima y Urabá. En las zonas donde se coincide con presencia territorial del ACNUR se hará un esfuerzo por acompañar el análisis de riesgos de los procesos de restitución que se adelanten. Hasta el momento, se han presentado cerca de 8.000 solicitudes para la restitución de tierras.

6. ¿Qué hace ACNUR por las personas desplazadas que han perdido sus tierras?

El ACNUR ha apoyado al Estado colombiano desde el 2001 en la expedición de normas que permitieran la protección y posterior restitución de tierras. Algunas de esas intervenciones se resumen en:

- Apoyo la formulación del Decreto 2007 de 2001 en el que se definieron medidas de protección jurídica.
- Apoyo en la creación e implementación del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (en consorcio con el Banco Mundial, ASDI, la Comisión Europea y AECID), a través de asistencia técnica y apoyo financiero entre 2003 y 2011.
- Asistencia técnica para mejorar las condiciones en que se dan las convocatorias de subsidios de tierras en el país, incluyendo recomendaciones específicas para beneficiar a las mujeres.
- Recomendaciones sobre la forma en que los procesos de reubicación y asignación de tierras a población desplazada pueden mejorar para que se consideren como alternativa real y digna de solución al desplazamiento.
- Acompañamiento a comunidades y organizaciones de indígenas y afrocolombianos en la exigencia de sus derechos relacionados con la tierra.
- Publicaciones que recogen el análisis y recomendaciones sobre las tierras de los desplazados (Informe de Desarrollo Humano, Cuaderno: Desplazamiento Forzado, tierras y Territorios, en asocio con el PNUD).
- Campañas públicas de sensibilización e información sobre el derecho de los desplazados a la restitución (en asocio con OACNUDH y la Pastoral Social).

- Apoyo al Ministerio de Agricultura, y a la recién creada Unidad de Restitución de Tierras, en la incorporación de metodologías de análisis de riesgos en el contexto de los procesos de restitución; lo anterior en el marco de la Carta de Entendimiento firmada con este ministerio cuyo objetivo es que ACNUR lo acompañe y asesore técnicamente en el proceso de alistamiento, reglamentación e implementación de la restitución de tierras dentro de la Ley 1448.

7. Acciones de ACNUR en 2012:



ACNUR/ ACNUR apoya de cerca procesos de fortalecimiento de cabildos indígenas y consejos comunitarios

- Apoyar a las comunidades para que puedan comprender sus derechos y participar en la reclamación de sus tierras en el marco de la Ley 1448, a través de ejercicios de divulgación con comunidades y campañas públicas.
- Apoyar a comunidades de casos emblemáticos para que puedan asegurar la tenencia sobre sus predios, a través de asesoría jurídica.
- Acompañar a comunidades que están en procesos de restitución de tierras directamente en el terreno, como es el caso de Curvaradó y Jiguamiandó en Chocó.

- Fortalecer la capacidad de la Unidad de Restitución en el análisis de riesgos del proceso de restitución.
- Apoyar a las instituciones, en particular al Ministerio del Interior, en la formulación de una política de prevención y protección que incluya esos riesgos y medidas adecuadas para enfrentarlos.
- Fortalecer la capacidad del Ministerio Público en el acompañamiento al proceso de restitución.
- Capacitar a Jueces y Magistrados sobre las características del desplazamiento forzado, el despojo de tierras y el desarrollo jurisprudencial para atender a la población desplazada en el país, de forma tal que tengan mejores elementos para sustentar las decisiones sobre restitución.
- Apoyar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) para que pueda identificar una ruta para resolver los problemas jurídicos en la asignación de predios de reubicación para población desplazada y para que pueda dar continuidad a la aplicación de medidas de protección jurídica de las tierras que siguen siendo abandonadas en el marco del desplazamiento forzado.
- Apoyar a la Unidad de Víctimas, en coordinación con otras entidades, en la formulación de una política integral de soluciones, que incluya las reubicaciones rurales como alternativa de solución.

Referencias

- [1] Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Página 25.
- [2] Estudio sobre la protección patrimonial de las mujeres rurales en riesgo o situación de desplazamiento. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Instituto Pensar, Universidad Javeriana. Enero de 2008.